

Medición de los Resultados del Transporte



TALLER CONSULTIVO DE LA REGIÓN ASIÁTICA

Organizado por el:

Foro de Lanka para el Transporte Rural y el Desarrollo (LFRTD)

Para el

Banco Mundial

en

Marawila, Sri Lanka

Del 22 al 24 de abril de 2005

ÍNDICE

Inciso N°		Página N°
1.0	INTRODUCCIÓN: INICIATIVA DE MONITOREO DEL DESEMPEÑO DEL SECTOR TRANSPORTE	2
2.0	TALLER CONSULTIVO DE ASIA	3
2.1	Propósito y Objetivos	3
2.2	Estructura del Taller	3
3.0	RESULTADOS DEL TALLER	3
3.1	Medición del desempeño versus Medición del impacto	3
3.1.1	Medición del desempeño	3-4
3.1.2	Tendencias observables clave en el monitoreo del desempeño	4
3.1.3	Monitoreo del Impacto	4
3.2	Convenios Institucionales para la Medición de los Resultados del Transporte	5
3.3	Público y clientes objetivo para los indicadores de desempeño e impacto del sector transporte	5
4.0	SIGUIENTES PASOS	6

Anexos

Presentaciones

1.0 INTRODUCCIÓN: LA INICIATIVA DEL MONITOREO DEL DESEMPEÑO DEL SECTOR TRANSPORTE

El Banco Mundial está trabajando con diversos socios y participantes interesados e involucrados para evaluar los indicadores y medidas que se usan y aplicarlos a los sub-sectores de transporte clave y al sector como un todo. El Foro de Lanka para el Transporte Rural y el Desarrollo (LFRTD), el Foro Internacional para el Transporte Rural y el Desarrollo (IFRTD) y la División Urbana y de Transporte (TUDTR) del Banco Mundial organizaron un taller consultivo para la región de Asia. El programa para el taller está en el Anexo 18. Las organizaciones mencionadas trajeron a 31 participantes provenientes de 6¹ países, de 6 regiones y de instituciones internacionales². El taller fue inaugurado por el Dr. Jon Jayaweera, Secretario del Ministerio de Transporte de Sri Lanka. En el Anexo 21 se encuentra la lista de participantes.

El taller es parte de las consultas actuales de los participantes interesados e involucrados, que buscan compartir los hallazgos actuales, difundiendo la iniciativa y actualizando el avance basado en las prácticas regionales. En junio de 2004 en Kenia se llevó a cabo un taller consultivo regional de similares características, al cual asistieron participantes del África Oriental y del Sur. Luego, en el 2005, se ha planeado un taller para el África Occidental Francófona.

La Iniciativa de los Resultados de Transporte es una de las diversas actividades del Banco Mundial, incluyendo el Plan de Acción para la Infraestructura, que busca fortalecer el compromiso de recolectar y mantener datos precisos del sector transporte a nivel nacional y regional, a fin de apoyar el análisis basado en la evidencia y la toma de decisiones. Los indicadores ayudan a los hacedores de política con los diagnósticos de problemas, cuantificación de las soluciones, pronosis y proporcionando una base para evaluar los avances.

Las evaluaciones iniciales de los datos disponibles del sector transporte a nivel internacional confirman los déficit significativos en relación no sólo a las necesidades prioritarias de los países sino también a las expectativas de las agencias de desarrollo. En ausencia de un cuerpo intergubernamental e internacional con un mandato específico en transportes y desarrollo, hay un riesgo de deterioro continuo de la base de datos del transporte global.

De esta manera, en la reunión, al darle solidez a los datos del sector transporte se dirige la demanda de las agencias interesadas tanto en el desempeño como en los impactos del sector a diversos niveles. El progreso, en lo referente a las prácticas de recolección y el uso de datos, ayudará a mejorar el desempeño de la infraestructura y de los servicios de transporte, al impacto de la inversión sobre el crecimiento y reducción de la pobreza y al reconocimiento del rol que el transporte juega en el desarrollo global.

Más aún, en la iniciativa del Banco Mundial se está trabajando conjuntamente con los socios nacionales, regionales e internacionales para desarrollar un marco que asegure el desarrollo de medidas coherentes en los siguientes tres niveles:

- **Indicadores principales:** Un indicador para usarse a nivel nacional y global, brindando una visión general compuesta de aspectos clave relacionados con los impactos del transporte en el desarrollo. El indicador de Acceso Rural es el primer indicador principal que se ha establecido desde hace tiempo.

¹ Sri Lanka (Ministerio de Transporte, Departamento de Planificación Nacional, Autoridades Portuarias, Comisión Nacional de Transporte, Centro para el Análisis de la Pobreza, Grupo de Desarrollo de Tecnología Intermedia (ITDG) de Asia del Sur y el Foro de Lanka sobre el Desarrollo del Transporte Rural), Vietnam, Camboya, India, Indonesia y Nepal.

² ILO, Banco Mundial, SUSTRAN ASIA, ADB, SIDA e Iniciativa de Aire Limpio para las Ciudades Asiáticas

- **Diagnósticos del sector:** Describirán aspectos importantes del transporte nacional.
- **Medidas centrales:** Dichas medidas apuntan a establecer una definición consistente relativa a los aspectos clave de infraestructura y operaciones en cada sub-sector, proporcionando así una base sólida para el diagnóstico y para los indicadores principales.

Todas las presentaciones entregadas y los hallazgos de las sesiones del taller se adjuntan en los Anexos (Vea la lista de anexos)

2.0 TALLER CONSULTIVO DE ASIA

2.1 Propósito y Objetivos

El propósito evidente de este taller fue promover la concienciación entre los participantes interesados e involucrados clave sobre la iniciativa de los indicadores de transporte e invitar a que den sugerencias de cómo el proceso puede fortalecerse de tal manera que considere las prioridades nacionales y la sostenibilidad de largo plazo.

Los objetivos específicos fueron:

- a) Identificar los aspectos críticos para la Región, relacionados a los datos del sector transporte.
- b) Analizar los datos del sector, disponibles en ese momento, respecto a las prioridades nacional, regional y global e identificar los déficits.
- c) Determinar las responsabilidades nacionales y sub-nacionales y la capacidad de actualizar, analizar e informar sobre las estadísticas del sector transporte de manera sostenible y el alcance de fortalecer la capacidad para mejorar la calidad y financiar la publicación de los datos del sector a nivel nacional.

2.2 Estructura del Taller

La estructura del taller constó de dos bloques principales. El primer bloque tuvo como objetivo fijar el contexto, centrándose en el amplio espectro de orientaciones de políticas clave del sector transporte, áreas prioritarias en instituciones y países respectivos y tendencias clave en el desempeño del transporte y monitoreo del impacto. El segundo bloque se centra en los convenios institucionales y práctica existentes para la recolectar, almacenar, compartir y analizar datos, y restricciones clave en las instituciones y los países representados. Cada bloque se dividió en presentaciones plenarias y sesiones por tema de interés, permitiendo así un examen más profundo de los temas específicos.

3.0 RESULTADOS DEL TALLER

3.1 Medición del desempeño versus medición del impacto

3.1.1 Medición del desempeño

El taller resaltó la necesidad de asegurar que los indicadores de los resultados del transporte pusieran atención explícita a ambas dimensiones: desempeño e impacto. Los indicadores de desempeño pueden medirse dentro de los sub-sectores de transporte y captarían diversas dimensiones de insumos y productos tales como aspectos financieros, infraestructura y activos físicos, desempeño técnico y diseños institucionales.

Por otro lado, los indicadores de impacto se basarían en un contexto amplio de desarrollo, externo al sector transporte, que cubriría aspectos tales como medioambiente, impactos sociales, micro y macro economía y dimensiones políticas.

Generalmente se observó que, desde inicios de los '90 el monitoreo del desempeño del sector público ha ido aumentando su influencia a partir de los principios de la administración de negocios. Pese al valor de lo antes mencionado, existe un riesgo, para las agencias públicas, de centrarse demasiado en

la mediación del desempeño en base a productos, en lugar de basarse en los procesos más complejos de medición de productos e impactos.

No hay una tradición establecida de vincular el desempeño del transporte a los impactos. Esto se debe al hecho de que el transporte no es un fin en sí mismo, pero sí un medio de lograr los objetivos nacional y sub-nacional, a través de otros sectores. Como consecuencia de ello, en muchos países, las consideraciones respecto al transporte no se reflejan suficientemente en los planes y estrategias de desarrollo. En efecto, frecuentemente hay carencia de indicadores que conecten al transporte con otras estrategias de expectativas a futuro, como aquellas de las MsDM, PRS y otros planes de desarrollo nacional.

Se ha hecho mención que, en muchos países el desarrollo de instrumentos para la medición del desempeño ha sido lento e irregular y, donde sí hay progreso, éste se limita a pequeñas “islas” de programas financiados con donaciones. Todo ello crea una desconexión entre las herramientas de desarrollo y su aplicación. Más aún, el monitoreo del desempeño raras veces responde a la necesidad de proporcionar información al público, sino más bien se efectúa para rendir cuentas a los donantes y financistas de los diversos programas.

El monitoreo del desempeño casi comprende a todo el sector transporte. El sector está fraccionado en sub-sectores, tipos de infraestructura y modos. No hay una agencia con un mandato global de supervisar y asegurar el desarrollo de un amplio sector integrado de políticas y estrategias de transportes, que incluya objetivos y las medidas para su logro. Las distintas agencias aplican el monitoreo del desempeño para diferentes tópicos con objetivos y metodologías diferentes. Un objetivo clave para muchas agencias de sub-sectores se relaciona a la producción y conservación de recursos, antes que al logro de objetivos de elevado contenido socio-económico.

3.1.2 Tendencias observables clave en el monitoreo del desempeño

Las tendencias hacia la privatización han afectado al monitoreo, enfatizando cada vez más en los parámetros del desempeño financiero. Esto se observa principalmente en los puertos y aeropuertos donde la creciente competencia ha forzado a un monitoreo financiero bajo presión.

Los efectos del 11 de septiembre también han tenido consecuencia en el monitoreo del sector transporte. Hay un mayor escrutinio de los pasajeros y carga en los aeropuertos, puertos y fronteras.

3.1.3 Monitoreo del Impacto

En general, el monitoreo del impacto en el transporte no está debidamente establecido. Cuando se lleva a cabo, surge de los enfoques de medioambiente y seguridad. El sector transporte requiere ser más pro-activo e interactuar mejor con las estrategias de desarrollo nacional.

Los mecanismos para difundir los indicadores que reflejen respuestas esperadas son necesarios. Todo ello requiere desarrollarse conjuntamente, con todos los distintos participantes interesados e involucrados, como un instrumento de estímulo al progreso más bien que de defensa al status-quo.

3.2 Convenios Institucionales para la Medición de Resultados del Transporte

Una pregunta clave fue si hubo ejemplos de convenios institucionales que produjeran prácticas de medición con buenos resultados. En general, se observó que ningún país tuvo un sistema coherente que vinculase los datos de transporte a través de todos los sub-sectores, interrelacionándolos con datos provenientes de otros sectores para los cuales el transporte fuese un insumo esencial.

Los participantes debatieron sobre la necesidad de contar con una agencia de coordinación central que asumiera el liderazgo en el manejo de los datos del sector transporte y el desarrollo de indicadores.

Pero surgieron preguntas sobre si éste era un rol que podía realizar una agencia dentro del sector transporte y qué representaría para dicho sector el incentivo en la medición de resultados.

También se propusieron otros modelos institucionales autónomos para llevar a cabo la medición de resultados, especialmente para asegurar el rigor, la transparencia y la neutralidad del sistema. En particular, se vio a la medición de resultados como una dimensión de gobernabilidad que podía garantizar que los intereses públicos estaban salvaguardados y eran promovidos. Así, sería importante considerar un convenio que asegurase independencia y representara a los intereses clave para el desarrollo.

Por lo general, la falta de resultados sistematizados basados en la medición del desempeño es atribuida al déficit de recursos para obtenerlos. ¿Cómo convencer a las agencias de transporte de integrar a su rutina normal la medición de resultados como en el caso la auditoría financiera? ¿Existe evidencia de aumento en la “eficiencia y la efectividad” a partir de un sistema basado en resultados que pudiese, eventualmente, justificar los costos?

3.3 Público y clientes objetivo para los indicadores de desempeño e impacto del sector transporte

Como se mencionó en la discusión previa, el monitoreo del desempeño es, usualmente, una práctica más común que la del monitoreo del impacto. Los participantes señalaron que:

Mientras no fuera posible hacer distinciones claras y definidas entre los clientes para los datos de desempeño comparándolos a los datos de impacto, se podrían realizar algunas generalizaciones. El cuadro a continuación da una visión global del valor relativo que diversos participantes interesados e involucrados adjudican a los indicadores de desempeño e impacto, considerando una escala del 1 al 3, donde el 3 representa el valor máximo.

En general, para los indicadores de desempeño se incluye a los proveedores de los servicios de transporte, a las agencias de desarrollo de infraestructura, a las agencias presupuestarias/ financieras y a los usuarios de los servicios. Por otro lado, los indicadores de impacto son de interés para planificar la coordinación entre los ministerios, tema basado en la sociedad civil y defensores públicos, la academia y las personas afectadas positiva o negativamente por los impactos del sector transporte.

PARTICIPANTES INTERESADOS E INVOLUCRADOS	DESEMPEÑO	IMPACTO
Usuarios de servicios e infraestructura		
Pasajeros	1	3
Cargadores / Transportistas	1	3
Otros Usuarios	1	3
Consumidor	2	2
Grupos de Interés Especial / Sociedad Civil		
Grupos de la Comunidad	1	3
ONGs especializadas en temas	2	2
Medios	2	2
Inversionistas		
Contribuyentes	2	3
Extranjeros	3	1
Nacionales	3	1
Operadores de los servicios de transporte		
Sector Público	3	1
Sector Privado	3	1
Sector Informal	3	0
Logística	3	1
Administradores		
Ministerio de Finanzas	2	2
Ministerio de Transporte (Planificación / Estrategia)	3	3
Ministerio Sub-sectores en transportes	3	1
Ministerio Dependiente del transporte Desempeño (Agricultura, Industria)	2	2
Responsables Políticos a Nivel Nacional	1	3

4.0 LOS SIGUIENTES PASOS

Al concluir el taller, se observó un fuerte apoyo de parte de los participantes para los objetivos y enfoque de la Iniciativa de los Resultados de Transporte. Desde la perspectiva del Banco Mundial, los pasos siguientes se concentrarán en las áreas clave que presentamos a continuación:

- Desarrollo de Recursos** Desarrollar recursos de información para que sea posible compartir ampliamente las definiciones actuales referidas al diagnóstico central y el diagnóstico del sector. Esto ayudará a identificar los vacíos y las redundancias, a establecer mecanismos de revisión y actualización. Se ha enviado a todos los participantes el CD-ROM “Medición de los Resultados del Transporte”, que contiene todos los diagnósticos y las medidas centrales desarrolladas bajo esta Iniciativa.
- Compartiendo Resultados** El CD también incluye no solamente los productos terminados sino también los provisionales desarrollados en cada una de las Regiones sobre las bases de los recursos arriba mencionados. Además, proporciona la oportunidad de aprender de los distintos enfoques, de comparar los hallazgos y establecer puntos de referencia e identificar recursos para desarrollar capacidades.

- **Indicadores Principales:** Para establecer la Movilidad Urbana y demás, hay que: difundir el Indicador de Acceso Rural más allá de los 45 países vigentes (35 de ellos pertenecen a la Asociación de Desarrollo Internacional [IDA] y son elegibles), realizar futuros trabajos sobre valorización y establecer la inclusión de preguntas importantes en las encuestas de rutina a los hogares.
- **Asociaciones Internacionales:** Deberán continuar las consultas y comunicaciones extensas; el fortalecimiento de la cooperación es esencial para el éxito de la iniciativa. - la GTZ, ICAO, BID, IRF, Japón, el Reino Unido y la OMS ya han proporcionado apoyo o se han comprometido a efectuarlo; otros han expresado su interés por la Iniciativa, como por ejemplo: ADB, ADF, CAI, Danida, la Unión Europea, KfW SIDA, UIC, UITP y Hábitat de Naciones Unidas.

ANEXOS

Si desea obtener copia de alguno de estos documentos, puede encontrarlos en la web del ifrtd: www.ifrtd.org (inglés) en la sección de Proyectos y Actividades / Indicadores de Transporte / Taller en Sri Lanka

ANEXO N°	NOMBRE DEL DOCUMENTO
1	Keynote address (Conferencia magistral) por Jayaweera, Dr. Don. S, Secretario, Ministerio de Transporte, Sri Lanka
2	Opening Address (Discurso de Inauguración) por Roberts, Peter – Banco Mundial TUDTR
3	Headline Indicators (Indicadores Principales)- Roberts, Peter – Banco Mundial TUDTR
4	Transport Sector Performance Indicators: Sri Lanka Existing Situation – Kumrage (Indicadores de Desempeño del Sector Transporte: Situación existente en Sri-Lanka-Kumrage) Prof. Amal S.- Director de la Comisión de Transporte Nacional, Sri Lanka
5	Focus Presentation on Indian Transport Scenario (Presentación Focal sobre el Escenario del Transporte en la India)- Chandrasekhar, Prof. B.P. Director (Técnico), NRRDA, Ministerio de Desarrollo Rural , Gobierno de la India
6	Transport Indicators 2005-Indonesia (Indicadores de Transporte 2005-Indonesia)
7	Vietnam Presentation (Presentación de Vietnam)
8	Measurement does matter but do we measure what really matters? Insights for transport sector indicators efforts from public sector performance measurement literature (La medición es importante, pero, ¿medimos lo que realmente importa? Esfuerzos por comprender mejor a los indicadores del sector transporte a partir de las publicaciones sobre la medición del desempeño del sector público) Barter, Dr. Paul A., LKY School of Public Policy (Escuela de Políticas Públicas) National University of Singapore (Universidad Nacional de Singapur)& SUSTRAN Asia
9	Performance Indicators for the Transport Sector (Indicadores de Desempeño para el Sector Transporte) Chandrasekhar, Prof. B.P. Director (Técnico), NRRDA, Ministerio de Desarrollo Rural , Gobierno de la India
10	Transport Results: Indicators for Performance and Impact, what next? (Resultados de Transporte: Indicadores para el Desempeño e Impacto, ¿qué sigue?)- Roberts, Peter – Banco Mundial TUDTR
11	A View of Institutional Relationships for Transport Sector Data: The Experience of the Partnership for Sustainable Urban Transport in Asia – Huizenga, Cornie - Clean Air Initiative for Asian Cities (Una Visión de las Relaciones Institucionales para los Datos del Sector Transporte Experiencia de Asociación para el Transporte Urbano Sostenible en Asia– Huizenga, Cornie - Iniciativa de Aire Limpio para Ciudades Asiáticas)
12	Managing for Transport Sector Development Results - at Asian Development Bank (Manejo de los Resultados de Desarrollo del Sector Transporte -Banco de Desarrollo Asiático) Widowati, Ms. Sri, ADB, Manila
13	Highlights from Transport Sector – Fuel Conservation and Efficiency (Aspectos Resaltantes del Sector Transporte – Conservación del Combustible y Eficiencia),

Ministerio de Transporte, Sri Lanka

- 14 PMGSY - Pradhan Mantri Gram Sadak Yojana (*Programa de Carreteras Rurales del Primer Ministro*) –Kumar, S. Vijay-Secretario Adjunto, Gobierno de la India y Director-General, NRRDA

ANEXO

NOMBRE DEL DOCUMENTO

N°

- 15 A view of Institutional Relationships – Case: Indonesia – Manullang, Dharma (Una visión sobre las Relaciones Institucionales- Caso: Inonesia– Manullang, Dhanna)
- 16 Transport Sector Performance and Impact Indicators - *A Nepalese Case Study* (Indicadores de Impacto y Desempeño para el Sector Transporte – *Un Estudio de Caso Nepales*)- *Shah, Neeraj*- Ingeniero de la División Principal, Ministerio de Desarrollo Local , Departamento de Desarrollo de Infraestructura Local y Caminos Agrícolas
- 17 A view of institutional relationships- case study for Sri Lanka (Una visión sobre las Relaciones Institucionales – estudio de caso para Sri Lanka) – Ministerio de Transporte, Sri Lanka
- 18 Workshop Programme (Programa del Taller)
- 19 List of Participants (Lista de Participantes)